

DIREITO PROCESSUAL COLETIVO COMENTÁRIO À JURISPRUDÊNCIA

LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOR AÇÃO COLETIVA NA DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

HELENA CARVALHO MOYSÉS

Oficial do Ministério Público
Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil
helenamoyses@mp.mg.gov.br

1. Acórdão

Recurso Especial nº 1.225.010 - PE (2010/0214037-7)

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques

Recorrente: Ministério Público Federal

Recorrido: União e Outro

Interessado: Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Interessado: Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFR/PE

Data do julgamento: 01/03/2011

Data da publicação: DJe de 15/03/2011

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VESTIBULAR. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE CONCESSÕES DE ISENÇÃO DE TAXAS PARA EXAME EM UNIVERSIDADES FEDERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. A jurisprudência desta Corte vem se sedimentando em favor da legitimidade ministerial para promover ação civil pública visando à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando na presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado (a dignidade da pessoa humana, a qualidade ambiental, a saúde e a educação, apenas para citar alguns

exemplos) ou diante da massificação do conflito em si considerado. Precedentes.

2. Oportuno notar que é evidente que a Constituição da República não poderia aludir, no art. 129, inc. III, à categoria dos interesses individuais homogêneos, que só foi criada pela Lei Consumerista. Contudo, o Supremo Tribunal Federal já enfrentou o tema e, adotando a dicção constitucional em sentido mais amplo, posicionou-se a favor da legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública para proteção dos mencionados direitos.

3. No presente caso, pelo objeto litigioso deduzido pelo Ministério Público (causa de pedir e pedido), o que se tem é a pretensão de tutela de um bem divisível de um grupo; a suposta invalidade da limitação do número de concessões de isenção de taxas para exame vestibular de universidades federais em Pernambuco. Assim, atua o Ministério Público em defesa de típico direito individual homogêneo, por meio da ação civil pública, em contraposição à técnica tradicional de solução atomizada, a qual se justifica não só por dizer respeito à educação, interesse social relevante, mas, sobretudo para evitar as inúmeras demandas judiciais (economia processual), que sobrecarregam o Judiciário, e evitar decisões incongruentes sobre idênticas questões jurídicas.

4. Nesse sentido, é patente a legitimidade ministerial, seja em razão da proteção contra eventual lesão ao interesse social relevante de um grupo de consumidores ou da massificação do conflito.

5. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes indicadas acima, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: “A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 1º de março de 2011.

2. Apresentação do caso

O acórdão ora comentado refere-se ao julgamento do Recurso Especial interposto pelo Ministério Público Federal, em face da decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que, em sede de Apelação, julgou extinto o processo sem julgamento do mérito por ilegitimidade ativa do Ministério Público, para discutir a limitação do número de concessões de isenção de taxas para exame vestibular de Universidades Públicas de Pernambuco. A decisão da Apelação extinguiu o processo sob o entendimento de que a questão versa direito individual disponível e que, portanto, não estaria inserido no rol daqueles direitos tutelados pelo Ministério Público.

A Apelação foi proposta pelo Ministério Público Federal, contra sentença que julgou improcedente o pedido formulado em Ação Civil Pública visando a obter a condenação da União, da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Federal Rural de Pernambuco e da Comissão de Processo Seletivo e Treinamento a não estabelecerem um limite máximo de isenções das taxas de inscrição para candidatos hipossuficientes, para o vestibular 2007 da UFPE e da UFRPE, e para vestibulares futuros.

O Ministério Público requereu a reforma da sentença sob a alegação de que a limitação de isenções de taxas afronta os princípios constitucionais de igualdade, razoabilidade, proporcionalidade e amplo acesso aos serviços públicos, constituindo obstáculo à busca do conhecimento e resultando em desrespeito ao princípio da dignidade da pessoa humana. Ainda pleiteou que nos vestibulares futuros, as requeridas se abstenham de estipular um número máximo de isenções das taxas de inscrição para os hipossuficientes.

3. Direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos

O Código de Defesa do Consumidor trouxe uma grande inovação ao campo das ações coletivas, pois, pela primeira vez, além de subdividir os direitos coletivos em difusos, coletivos e individuais homogêneos, conceituou cada uma destas categorias. Segue transcrito:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo, individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Cumpra aqui esclarecer que a doutrina majoritária considera os direitos coletivos (*lato sensu*) como gênero, cujas espécies são os direitos difusos, direitos coletivos (*stricto sensu*) e direitos individuais homogêneos.

Os direitos difusos têm como titular não uma pessoa, mas sim, uma coletividade de pessoas que não podem ser identificadas ou determinadas. Medeiros Garcia (2010, p. 386) ensina que os direitos difusos dizem respeito

[...] à coletividade de um número tão significativo de componentes que não podem ser identificados ou determinados. Os titulares dos direitos difusos não são somente pessoas indeterminadas, mas também indetermináveis.

Outra característica dessa espécie de direitos é a indivisibilidade, o que significa que só podem ser considerados no todo. Os direitos difusos pertencem a todos os titulares simultaneamente. Sendo assim, a satisfação do direito de um titular traz consigo

automaticamente a satisfação dos direitos de todos. Como última característica, verifica-se a ligação dos titulares por uma mesma circunstância fática. Os indivíduos da coletividade não se relacionam entre si, porém estão unidos uns aos outros em razão de um mesmo fato atingir a todos.

Os direitos coletivos *stricto sensu* têm como titulares indivíduos ligados entre si, por serem membros de um mesmo grupo, categoria ou classe, ou por estarem ligados à parte contrária por uma relação jurídica instituída anteriormente. Por essa razão, seus titulares, assim como nos direitos difusos, são indeterminados. No entanto, esses titulares podem ser considerados determináveis. Segundo lição de Rizzatto Nunes (2010, p. 787),

[...] para a verificação da existência de um direito coletivo não há necessidade de se apontar concretamente um titular específico e real. Todavia, esse titular é facilmente determinado a partir da verificação do direito em jogo.

Quanto à natureza, os direitos coletivos são indivisíveis, ou seja, da mesma maneira como ocorre com os direitos difusos, a satisfação do direito de um indivíduo simultaneamente satisfaz o interesse de todos os titulares.

Os direitos individuais homogêneos têm como titulares mais de um sujeito e estes são sempre determinados. Salienta-se que não se trata de litisconsórcio ativo, mas sim de direito coletivo. No litisconsórcio, há uma reunião de indivíduos para se ajuizar determinada ação, contudo, cada um tem direito próprio e individual. Quanto à divisibilidade, os direitos são divisíveis. O ponto de ligação entre os titulares dos direitos individuais homogêneos é justamente a origem comum. Conforme entendimento de Assagra de Almeida (2000, p. 371):

Essa homogeneidade deve ser colhida pelo prisma da real possibilidade de identidade ou pelo menos de semelhança entre as causas de pedir de cada direito individual, não vinculadas estritamente à existência das mesmas questões de fato. A mesma questão de direito, igualmente, pode fazer decorrer a origem comum,

e, portanto, a homogeneidade caracterizadora da categoria dos direitos individuais homogêneos.

Feitas essas considerações, passamos a analisar a legitimidade do Ministério Público para discutir e defender os direitos individuais homogêneos em tela, entre os quais, a limitação do número de concessões de isenção de taxas para exame vestibular de Universidades Públicas.

4. Legitimidade ativa do Ministério Público

A Constituição da República de 1988, em seu art. 129, inciso III, dispõe que entre as funções institucionais do Ministério Público, está a de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de *outros interesses difusos e coletivos*,” (grifo nosso).

O principal ponto de discussão acerca da legitimidade ativa ou não do Ministério Público para tutelar os direitos individuais homogêneos está no fato de a Constituição não fazer menção a tal instituto, referindo apenas, que o Ministério Público está legitimado para a defesa dos interesses difusos e coletivos. Além disso, no art. 127, *caput*, quando a Constituição trata da legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos individuais, acrescenta a estes o adjetivo *indisponíveis*. Outro ponto que gera decisões judiciais contrárias é o argumento de que a extensão da legitimação do MP retira do sujeito individual a liberdade de decidir se quer ou não ter seu direito reconhecido.

Primeiramente, quanto ao fato de a Constituição Federal não aludir à categoria dos direitos individuais homogêneos, cabe ressaltar que referida Carta Magna data de 1988. Já o Código de Defesa do Consumidor, em que tal categoria de direitos apareceu pela primeira vez, é de 1990. Obviamente, sendo o texto constitucional anterior, vê-se que é claramente impossível ter feito menção a essa espécie de direitos. A extensão da legitimação dada ao Ministério Público pela lei consumerista não é, de modo algum,

inconstitucional. Prova disso está no inciso IX do mesmo art. 129 que autoriza o MP a “[...] exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade [...]”. Outro argumento favorável à legitimidade do Ministério Público aparece na esfera da hermenêutica jurídica. Utilizando-se as modalidades de interpretação extensiva (aquela em que há ampliação do sentido da norma), e de interpretação sistemática (a norma não é considerada isoladamente, mas sim inserida no ordenamento jurídico), torna-se evidente que os direitos individuais homogêneos encaixam-se na categoria dos direitos difusos e coletivos presentes na Constituição.

Segundo observação de Ada Pellegrini (2007, p. 891), uma das autoras do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor:

A doutrina, internacional e nacional, já deixou claro que a tutela de direitos transindividuais não significa propriamente defesa de interesse público, nem de interesses privados, pois os interesses privados são vistos e tratados em sua dimensão social e coletiva, sendo de grande importância política a solução jurisdicional de conflitos de massa.

Assim, foi exatamente a relevância social da tutela coletiva dos interesses ou direitos individuais homogêneos que levou o legislador ordinário a conferir ao MP e a outros entes públicos a legitimação para agir nessa modalidade de demanda, mesmo em se tratando de interesses ou direitos disponíveis, em conformidade, aliás, com a própria Constituição, que permite a atribuição de outras funções do MP, desde que compatíveis com sua finalidade (art. 129, IX); e a dimensão comunitária das demandas coletivas, qualquer que seja seu objeto, insere-se sem dúvida na tutela dos interesses sociais referidos no art. 127 da Constituição.

Cabe salientar que, ao atuar na defesa dos direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, o Ministério Público estará legitimado sempre que estiver presente o relevante interesse social. No caso em estudo, a relevância existe não apenas por causa dos bens jurídicos tutelados, como por exemplo, a dignidade da pessoa humana e o direito à educação, mas também por facilitar aos

interessados o acesso à justiça. Ademais, a ação coletiva proporciona economia ao Estado, uma vez que une em uma única ação conflitos de origem comum, eliminando, assim, um grande número de ações judiciais que sobrecarregam o Judiciário. Isso sem falar que evita decisões divergentes sobre questões jurídicas idênticas.

Medeiros Garcia (2010, p. 406) confere grande importância ao interesse social para caracterizar a legitimação ou não do Ministério Público para a defesa dos direitos individuais homogêneos:

[...] não é a disponibilidade ou divisibilidade que impossibilita a propositura da ação coletiva, de modo a descaracterizar os direitos individuais homogêneos. Pela leitura do art. 81, III, do CDC (definição de direito individual homogêneo), não há referência à indisponibilidade do direito, e nem poderia, pois são raros os casos em que é possível vislumbrar direitos ou interesses indisponíveis oriundos da relação de consumo.

Assim, é o interesse social que passa a ser o “divisor de águas” entre o direito individual considerado em sua dimensão particular e aquele observado sob a ótica coletiva, legitimando a defesa pelo Ministério Público.

Por fim, o argumento de que a ação coletiva retira do indivíduo a liberdade de decidir se quer ou não exercer seu direito também não pode prosperar, como será demonstrado a seguir. A ação civil pública proposta pelo MP, quando vitoriosa, culmina em uma sentença que reconhece a existência do dano e, se for o caso, determina uma obrigação de fazer ao sujeito passivo. No entanto, caberá a cada indivíduo interessado em ser beneficiado pela sentença exercer ou não seu direito. Caso não queira ser beneficiado pelo direito que lhe foi reconhecido, basta simplesmente não o exercer. No mais, nada impede que cada titular de direito individual homogêneo ajuíze uma ação individual, porém, essa possibilidade não exclui do Ministério Público a legitimidade para também tutelar esses direitos.

5. Conclusão

No caso em tela, verifica-se que a limitação ao número de concessões de isenções de pagamento da taxa de inscrição para o exame vestibular é caso de típico direito individual homogêneo, passível de ser tutelado pelo Ministério Público. Referida limitação fere o direito fundamental à igualdade, o direito à educação e o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, entre outros. Desse modo, é dever do Ministério Público atuar na defesa desses direitos e princípios.

Observa-se também que tal atuação cabe à defesa exercida pelo Ministério Público, por ser a matéria tratada de relevante interesse social, sobretudo por permitir aos indivíduos o acesso à justiça com suporte institucional, além de beneficiar as vítimas que veem suas demandas decididas de maneira uniforme. Ainda, a atuação do Ministério Público favorece o próprio Poder Judiciário ao trazer economia processual evitando o ingresso de inúmeras ações iguais com possibilidade de decisões divergentes.

Desse modo, conclui-se que o Superior Tribunal de Justiça vem decidindo com grande acerto ao sedimentar o entendimento de que o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que tais direitos sejam disponíveis e divisíveis.

6. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro* :Um Novo Ramo do Direito Processual (Princípios, Regras Interpretativas, e a Problemática da sua Interpretação e Aplicação). 2000. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. *Direito do Consumidor* : Código Comentado e Jurisprudência. 6. ed. Niterói: Impetus, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor* : Comentado pelo Autores do Anteprojeto. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

NUNES, Rizzatto. *Curso de Direito do Consumidor*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.